

Konflikte um Infrastrukturprojekte in Österreich: Erkenntnisse für Politik und Gesellschaft

Gutschik, Reinhold; Horvath, Patrick; Weinzierl, Rupert

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gutschik, R., Horvath, P., & Weinzierl, R. (2007). Konflikte um Infrastrukturprojekte in Österreich: Erkenntnisse für Politik und Gesellschaft. *SWS-Rundschau*, 47(2), 218-242. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-164569>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Konflikte um Infrastrukturprojekte in Österreich

Erkenntnisse für Politik und Gesellschaft

Reinhold Gutschik/ Patrick Horvath/ Rupert Weinzierl (Wien)

Reinhold Gutschik/ Patrick Horvath/ Rupert Weinzierl: *Konflikte um Infrastrukturprojekte in Österreich – Erkenntnisse für Politik und Gesellschaft* (S. 218–242)

Infrastrukturbauten können unterschiedliche in einer Gesellschaft vorhandene Interessen tangieren: Ökonomische und ökologische Argumente widersprechen einander häufig, hinzu kommen individuelle Anliegen der betroffenen AnrainerInnen und unterschiedliche Prioritäten der politischen EntscheidungsträgerInnen. Daher kann die Durchführung solcher Projekte mit erheblichen Konflikten einhergehen. Anhand dreier Fallbeispiele aus den Bereichen Straße, Schiene und Energie untersucht der Beitrag, wie die Konflikte verlaufen, warum die Projekte verzögert werden und woran sie scheitern können. Auf dieser Grundlage wird das Verhalten der beteiligten AkteurInnen kritisch hinterfragt. Die Analyse mündet in Vorschlägen, wie Projekte im Bereich der Infrastruktur künftig konstruktiver durchgeführt werden können.

Schlagworte: Infrastrukturpolitik, Projektmanagement, Hainburg, Ennsnahe Trasse, Lainzer Tunnel

Reinhold Gutschik/ Patrick Horvath/ Rupert Weinzierl: *Conflicts Related to Infrastructure Projects in Austria – Findings for Politics and Society* (pp. 218–242)

Infrastructure constructions can refer to different interests in society. For instance, economic and ecological arguments often contradict each other. In addition, individual concerns of the involved abutters and diverging priorities of the political decision makers are added. Therefore, the implementation of such projects may be accompanied by considerable conflicts. This article deals with three case studies focusing on roads, railways and energy supply. The case studies demonstrate how conflicts develop and what the reasons are for the delay and sometimes even failure of projects. The behaviour of different actors in such conflict situations is being critically discussed. The analysis concludes with suggestions how projects relating to infrastructure can be implemented more successfully and how a de-escalation of conflicts may be achieved.

Keywords: infrastructure, infrastructure policy, project management, conflicts, conflict research

1. Einleitung

Der vorliegende Artikel fußt auf Ergebnissen einer explorativen Studie, die sich mit Kosten und Konsequenzen der Verzögerung bzw. des Scheiterns von Infrastrukturprojekten in Österreich im Zeitraum 1976 – 2006 befasste. Ein Rückblick auf die letzten dreißig Jahre erschien sinnvoll, um auch die beiden Projekte Hainburg und Zwentendorf berücksichtigen zu können, die sowohl im Zusammenhang mit der Thematik konfliktträchtiger Infrastrukturprojekte besonders relevant erschienen als auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das politische System Österreichs.¹ Die Studie wurde im Auftrag des außeruniversitären Forschungsinstituts WIWIPOL² durchgeführt. Ihre Finanzierung erfolgte durch den Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank.³

Auf der Basis von Datenmaterial (Rechnungshofberichte, APA-Datenbanken etc.) wurden sieben Fallbeispiele intensiv aufgearbeitet. Hinzu kamen ExpertInnengespräche mit ProponentInnen sowohl der Befürworter- als auch der Gegenseite. Die sieben untersuchten Fallbeispiele waren:

- aus dem Themenbereich *Energie*: 380 kV-Leitung zwischen Rotenturm und Zwaring (im Burgenland bzw. in der Steiermark), Donaukraftwerk Hainburg, Atomkraftwerk Zwentendorf;
- aus dem Themenbereich *Straße*: Ennsnahe Trasse der B 146, Pyhrnautobahn;
- aus dem Themenbereich *Schiene*: Lainzer Tunnel, Semmering-Basistunnel.

Bei all diesen Bauten erwies sich die Realisierung für die ProjektbetreiberInnen als schwierig, und wenn sie überhaupt vollzogen werden konnte, dann erst nach längeren Verzögerungen.

In der Studie stand die wirtschaftliche Dimension der Problematik im Vordergrund.⁴ Immerhin entstehen durch die Verhinderung und Verzögerung von Infrastrukturprojekten der österreichischen Volkswirtschaft immense finanzielle Schäden, was sich wiederum negativ auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auswirkt.

Der Fokus des vorliegenden Artikels liegt jedoch auf den sozialwissenschaftlichen Aspekten. Relevant ist die Thematik etwa im Hinblick auf das theoretische Konzept der Zivilgesellschaft, das in Österreich zuletzt angesichts der Proteste gegen die schwarzblaue Bundesregierung in den Blickpunkt sozialphilosophischer Diskurse rückte (Marchart 2000). Der politische Prozess kann als Wechselspiel zwischen BürgerInnen (»Politik von unten«) und staatlichen Institutionen (»Politik von oben«) verstanden werden. Das politische System kann durch die Inputs der Basis – etwa in Form der Zivilgesellschaft – moralische Erneuerung erfahren und sollte daher die Kritik gesellschaftlicher Subgruppen in seine Entscheidungsprozesse einfließen lassen. Namhafte Politologen weisen darauf hin, dass Zivilgesellschaft in Österreich nicht plötzlich ent-

1 Im Oktober 1976 startete die Regierung Kreisky ihre erste Informationskampagne zum Atomkraftwerk Zwentendorf.

2 »Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik« (<http://www.wiwipol.at>).

3 Gutschik/ Horvath/ Weinzierl (2006) *Kosten und Konsequenzen der Verhinderung und Verzögerung von Infrastrukturprojekten in Österreich von 1976 – 2006*. Projekt Nr. 11.389 des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (Laufzeit: Juli 2005 – Juni 2006, Projektleiter: Hans Seidel). Wien.

4 Eine Buchpublikation erscheint im Juni 2007.

standen, sondern u. a. durch die Auseinandersetzungen zwischen Umweltbewegung und Regierung rund um die Projekte Hainburg und Zwentendorf vorbereitet worden ist (Gottweis 2000).

Die Konfliktlinien, die sich rund um die Realisierung bzw. Nicht-Realisierung von Infrastrukturprojekten abzeichnen, machen verschiedene Aspekte des politischen Systems sowie Entwicklungen in der österreichischen Gesellschaft transparent. Die gewonnenen Erkenntnisse können auch politisch nutzbringend angewandt werden, im Sinne einer Deeskalation aktueller oder einer Prävention künftiger Konflikte. Auf diese Weise sollten Investitionen in Infrastruktur, die einen nachweislich bedeutsamen Effekt auf Wachstum und Beschäftigung haben (Felderer/Schuh 2005), für die öffentliche Hand wieder kalkulierbar werden, ohne demokratische Rechte der freien Meinungsäußerung zu verletzen.

Der unmittelbar folgende Abschnitt des Artikels bietet eine Definition des Begriffs »Infrastruktur« sowie eine Darstellung der Charakteristika und Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen. Daran schließt die ausführliche Behandlung dreier Fallbeispiele an: des Kraftwerks Hainburg, der Ennsnahen Trasse und des Lainzer Tunnels. Diese Auswahl trägt der Bedeutung der drei Bereiche Schiene, Straße und Energie Rechnung und deckt zugleich eine weite Spanne des gesamten Untersuchungszeitraums ab.

Bei der Präsentation der Fallbeispiele (Kap. 3) geht jeweils eine kurze Projektbeschreibung voran, gefolgt von einer Darstellung der Chronologie des Projekts unter besonderer Beachtung des Konfliktverlaufs. Anschließend werden die inhaltlichen Konfliktlinien bzw. die unterschiedlichen Argumentationen skizziert. In einer gemeinsamen Analyse/ Interpretation aller drei Beispiele erfolgt eine synthetisierende Gesamtbetrachtung der Erkenntnisse (Kap. 4), vor allem auch im Hinblick darauf, wie ähnliche Konflikte bei künftigen Anlassfällen besser gelöst werden können (Kap. 5).

2. Infrastruktur – Begriff und Bedeutung

2.1 Definition von Infrastruktur

Das Gabler Volkswirtschafts-Lexikon (Piekenbrock 2007, 525–526) versteht unter Infrastruktur »die Grundausstattung einer Volkswirtschaft (eines Landes, einer Region) mit Einrichtungen, die zum volkswirtschaftlichen Kapitalstock gerechnet werden können, die aber für die private Wirtschaftstätigkeit den Charakter von Vorleistungen haben.« Bach u. a. (1994, 11) skizzieren einen umfassenden Begriff davon: »Im weiteren Sinne umfasst Infrastruktur rechtliche, organisatorische, personelle und materielle Bestandteile.« Auch Knoll bedient sich eines weiteren Begriffs, wenn er Infrastruktur definiert als »Ausstattung einer Volkswirtschaft mit Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen, Energieversorgung, Bildungs- und anderen eine wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichenden und grundlegenden öffentlichen Einrichtungen, die Entwicklungsstand und Produktionsniveau des Landes bestimmen« (Knoll 2004, 336).

Infrastruktur verursacht positive und negative externe Effekte. So kann eine Straße, die zur Erschließung eines neuen Gewerbegebietes gebaut wird, auch von Personen befahren werden, die nicht dort beschäftigt sind (positiver externer Effekt), der ent-

stehende Verkehr belästigt aber AnwohnerInnen der Straße mit Lärm und Abgasen (negativer externer Effekt).

2.2 Charakteristika und Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen

Für Baßeler u. a. (1991, 704) sind Investitionen in die Infrastruktur »für das Wachstum einer Volkswirtschaft von grundlegender Bedeutung, da sie z. T. Voraussetzung, z. T. notwendige Begleiterscheinung des Wachstumsprozesses sind.« Auch das Gabler Volkswirtschafts-Lexikon (Pickenbrock 2007, 527) sieht im volkswirtschaftlichen Kapitalstock, der sowohl durch privatwirtschaftliche als auch durch staatliche Investitionen entsteht, eine maßgebliche Einflussgröße auf das Wirtschaftswachstum. Eine Vielzahl von Gründen führt dazu, dass diese Investitionen überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden:

- Investitionen in die materielle Infrastruktur erfordern sehr viel Kapital.
- Das Kapital ist, selbst für Investitionen in Anlagegüter, sehr langfristig gebunden.
- Zu den Herstellungskosten, die in der Regel »sunk costs«, also versunkene und damit nicht zurückzugewinnende Kosten darstellen, kommen später zwangsläufig Aufwendungen für Ausbau oder Instandhaltung, so genannte Folgeinvestitionen.
- Bei Investitionen in die Infrastruktur versagt der Markt, d. h. die Versorgung abgelegener Regionen mit elektrischem Strom, Wasser usw. wäre nicht gesichert, da dort die Kosten von Infrastrukturinvestitionen nicht durch am Markt zu erzielende Gewinne gedeckt werden können. Daher müssen das Risiko möglicher Fehlinvestitionen in der Regel die öffentlichen Kassen und mittelbar die SteuerzahlerInnen tragen.⁵ Wie jede Investition wird ja auch diejenige in Infrastruktur ohne Erfolgsgarantie getätigt. Wurde die Investition privatwirtschaftlich finanziert, z. B. bei privaten Autobahnen oder Mobilfunknetzen, trägt das Risiko der private Investor. Während diesen das Kostenkalkül jedoch zwingt, sich nur zu engagieren, wenn er ein befriedigendes Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag erwarten kann, stünden Bund, Länder und Gemeinden prinzipiell in der Pflicht, auch Investitionen zu tätigen, die nicht rentabel sind. Der neoliberale Staat gerät an diesem Punkt an seine Grenzen, wenn er unternehmerisches Handeln zu seiner eigenen Maxime erklärt und dadurch Gefahr läuft, die Lebensqualität seiner BürgerInnen einzuschränken, z. B. durch Schließung von Nebenbahnen oder Postämtern aus Rentabilitätsgründen.

Die aktuelle Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen für Österreich kann aus einem Zitat von Karl Aiginger (Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts WIFO) ermessen werden: »Der mittelfristige Wachstumspfad eines Hoheinkommenslandes hängt angebotsseitig von drei zentralen Komponenten ab: Ausbildung und Weiterbildung, Forschung und Innovation und moderne Infrastruktur. Die Erweiterung des europäischen Wirtschaftsraumes ändert die Position Österreichs dramatisch: Österreich muss zum Technologiegeber, Gastgeber für Headquarters und Anbieter hochwertiger Dienstleis-

5 Wenn Budgetmittel verloren gehen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet werden könnten, sind allerdings auch Personen betroffen, die selber nicht zum Steueraufkommen beitragen.

tungen in diesem Raum werden. Österreich wird diese Rolle im Zentrum nur ausüben können, wenn es neben dem besten Humankapital und wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen auch die beste materielle und immaterielle Infrastruktur besitzt Dabei sind Versäumnisse bei Weitem nicht nur beim Ausbau der transnationalen Netze gegeben. Die grenzüberschreitende Verkehrsanbindung ist auch in unmittelbarer Nähe Wiens schlicht ungenügend. Bahnhoftsplanungen und Neubauten werden immer wieder verschoben, ebenso wie die Einführung moderner Funksysteme und der Ausbau von Breitbandleitungen« (Aiginger 2004, 26).

3. Fallbeispiele

3.1 Fallbeispiel Energie – das Donaukraftwerk Hainburg

3.1.1 Projektbeschreibung

Der Konflikt um diesen Bau ist schon deshalb relevant, weil er zur Ausformung einer neuen Partei, der Grünen, beigetragen und insofern die weitere politische Geschichte der Republik Österreich mitgeprägt hat. Dabei ging es um ein Wasserkraftwerk in der Stopfenreuther Au nahe dem niederösterreichischen Ort Hainburg. Das Projekt, für das in der Planungsphase mehrere Varianten vorlagen, war in der letztlich vorgesehenen Form mit ca. 12,8 Milliarden Schilling (0,93 Milliarden Euro) budgetiert. Die Bauzeit sollte ab Dezember 1984 30 Monate betragen. Anfang 1985 wurde der Bau infolge eines Gerichtsurteils eingestellt (Stenitzer 1994, 34).

3.1.2 Chronologie⁶

28. April 1983: Die Österreichische Donaukraftwerke AG trat an die Öffentlichkeit und erklärte ihre Absicht, bei Hainburg an der Donau ein Kraftwerk zu bauen (APA-Meldung, 28. 4. 1983).

11. Mai 1983: Die aus SPÖ und FPÖ gebildete Regierung stellte sich in ihrem Koalitionsabkommen hinter das Projekt (Stenitzer 1994, 12).

Sommer 1983: Umweltpolitisch motivierter Widerstand begann sich zu formieren. Hauptträger des Widerstandes war die Aktionsgemeinschaft gegen das Kraftwerk Hainburg, der sich zahlreiche Bürgerinitiativen und Organisationen anschlossen, u. a. Greenpeace, Global 2000, der World Wildlife Fund (WWF) und das Alternativreferat der Österreichischen Hochschülerschaft.

August 1983: Ein Streit zwischen der Vereinigung industrieller Bauunternehmen Österreichs und dem Österreichischen Naturschutzbund wurde medial ausgetragen. Die eine Vereinigung plädierte dafür, den Kraftwerksbau aus beschäftigungs- und energiepolitischen Gründen nicht zu verzögern (APA-Meldung, 10. 8. 1983), die andere sprach von »erpresserisch klingenden Argumenten« (APA-Meldung, 17. 8. 1983).

September 1983: Der WWF startete seine Kampagne »Rettet die Auen« (APA-Meldung, 6. 9. 1983).

⁶ <http://www.historisch.apa.at>, 26. 2. 2007.

22. Dezember 1983: Landwirtschaftsminister Günter Haiden erklärte per Bescheid das Kraftwerk Hainburg zum »bevorzugten Wasserbau«, da es im besonderen Interesse der österreichischen Volkswirtschaft liege. Damit wurde es wasserrechtlich genehmigt (APA-Meldung, 22. 12. 1983).

31. Jänner 1984: Während Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter (konkret: Österreichischer Arbeiterkammertag, Bundeswirtschaftskammer, Industriellenvereinigung, Metallarbeitergewerkschaft, Privatangestelltengewerkschaft und niederösterreichische Arbeiterkammer) sich bei einer gemeinsamen Konferenz für das Kraftwerk aussprachen (APA-Meldung, 19. 1. 1984), stellte die Aktionsgemeinschaft das Rechtsinstrument des bevorzugten Wasserbaus in einer Aussendung als verfassungswidrig dar (APA-Meldung, 31. 1. 1984). Sie begründete dies u. a. mit einem Hinweis auf die Einschränkung der Rechte des Einzelnen, dessen Parteistellung im Sonderverfahren des »bevorzugten Wasserbaus« nicht gewährleistet war.

7. Mai 1984: UmweltschützerInnen luden zur viel beachteten »Pressekonferenz der Tiere« im Presseclub Concordia. Günther Nenning kam verkleidet als Auhirsch, Freda Meissner-Blau als Laufkäfer. Aus allen drei Parteien, die damals im Nationalrat vertreten waren, fanden sich TeilnehmerInnen, die damit von der jeweiligen Parteilinie abwichen. Erwähnt seien Josef Cap (SPÖ), Hubert Gorbach (FPÖ) sowie Othmar Karas (ÖVP). Weiters wirkten Kulturschaffende wie etwa Peter Turrini mit. Ein Volksbegehren gegen das Kraftwerk unter dem Ehrenschutz des Nobelpreisträgers Konrad Lorenz wurde angekündigt, das später ca. 350.000 Unterschriften erzielen sollte (APA-Meldung, 7. 5. 1984).

9. Juli 1984: Der Zoologe Otto Koenig (Leiter der Biologischen Station Wilhelminenberg) kritisierte die KraftwerksgegnerInnen als verantwortungslos, weil Wasserkraft die einzige realistische Alternative zu erhöhtem CO₂-Ausstoß durch kalorische Kraftwerke sowie zur Atomkraft darstelle (APA-Meldung, 9. 7. 1984).

26. November 1984: Der niederösterreichische Landesrat Ernest Brezovsky, zuständig für Naturschutz, genehmigte das Kraftwerk in zweiter Instanz (APA-Meldung, 26. 11. 1984). (In erster Instanz waren auf Bezirksebene abschlägige Bescheide ergangen.)

8. Dezember 1984: UmweltschützerInnen begannen von sechs Punkten aus einen »Sternmarsch«, um vor Ort in der Stopfenreuther Au gegen das Kraftwerk zu demonstrieren. Wenige Tage später wurde klar, dass mehrere hundert Personen geblieben waren, um das Gebiet dauerhaft zu besetzen (APA-Meldung, 8. 12. 1984). Ihr Widerstand in Form zivilen Ungehorsams war gewaltfrei, aber – wegen einer Sperrverordnung – illegal (Stenitzer 1994, 84).

19. Dezember 1984: Der Konflikt zwischen Sicherheitskräften, die versuchten, die Au zu räumen, und den UmweltschützerInnen eskalierte. Der Polizei wurde vorgeworfen, äußerst brutal vorgegangen zu sein (unter Einsatz von Schlagstöcken, Hunden und Wasserwerfern). Die Neue Kronen Zeitung stellte sich auf die Seite der BesetzerInnen und trug zu einer Meinungsbildung gegen den Kraftwerksbau bei (APA-Meldung, 19. 12. 1984).

21. Dezember 1984: Bundeskanzler Fred Sinowatz erklärte einen »Weihnachtsfrieden« und setzte die Bauarbeiten bis Anfang Jänner aus (APA-Meldung, 21. 12. 1984).

2. Jänner 1985: Der Verwaltungsgerichtshof gab einer Beschwerde des WWF statt und wandte sich gegen Bundesminister Haidens wasserrechtliche Genehmigung. Damit war das Ende des Kraftwerkbaus faktisch beschlossen (APA-Meldung, 2. 1. 1985).

3.1.3 Konfliktlinien

Die Argumente pro und contra Hainburg waren ökologischer, ökonomischer und rechtlicher Natur (Stenitzer 1994, 22–28).

3.1.3.1 Ökologische Argumente

Sowohl GegnerInnen als auch BefürworterInnen des Projekts nahmen für sich in Anspruch, die Au vor Austrocknung zu schützen. Die BefürworterInnen argumentierten folgendermaßen: Seit Beginn der Donauregulierung im 19. Jahrhundert gräbt sich die Donau immer tiefer in ihr Flussbett ein – ExpertInnen sprachen von ca. 1–2 cm pro Jahr. Als unmittelbare Folge der Eintiefungstendenz wurde das Sinken des Spiegels der Donau und damit auch des Grundwasserspiegels angenommen. Der Bau sei notwendig, um diese Entwicklung zu kompensieren. Die KraftwerksgegnerInnen hingegen gingen davon aus, dass keine ökologisch relevante Eintiefung der Donau vorlag und zweifelten entsprechende Befunde an. Vielmehr befürchteten sie vom Aufstau schwerwiegende Folgen für den Wasserhaushalt, u. a. Austrocknung durch langfristigen Entzug des Hochwassers.

Die damalige Regierungspartei SPÖ wies in einem Leitfaden darauf hin, dass eine Errichtung des Kraftwerks umweltschädigendere Energiegewinnungsformen überflüssig macht (Stenitzer 1994, 23). Sinngemäß lässt sich diese Argumentation auch auf die Atomkraft anwenden. Gerade eine Ablehnung z. B. des Atommeilers Zwentendorf legt eine stärkere Nutzung der Wasserkraft nahe. Die KraftwerksgegnerInnen sahen in Großwasserkraftprojekten aber keine gangbare Alternative zur Atomkraft und drängten auf die stärkere Nutzung von alternativen Energiequellen und auf Energiesparen.

KraftwerksgegnerInnen kritisierten am geplanten Projekt, dass der Rückstau und die Ansammlung von Bakterien eine hygienische Gefahr für das Wiener Trinkwasser darstellten. Verschiedene Medien, z. B. die Neue Kronen Zeitung, thematisierten diese Befürchtungen in drastischen Schlagzeilen.⁷ Die Gefährdung des Trinkwassers wurde von KraftwerksbefürworterInnen heftig dementiert. Sie verwiesen auf Übereinkommen der Österreichischen Donaukraftwerke AG mit der Gemeinde Wien bezüglich wasserrechtlicher Maßnahmen zur Sicherstellung der Trinkwasserqualität.

Ein weiterer ökologischer Aspekt war die Zerstörung von Auwald durch den Bau. KraftwerksgegnerInnen wiesen darauf hin, dass große Flächen einer ökologisch bedeutsamen Aulandschaft verloren gehen würden. Die Position der KraftwerksbefürworterInnen war in diesem Punkt gespalten: Manche Gruppierungen versuchten die Größe der betroffenen Fläche zu relativieren – so verteilten die 1.400 Beschäftigten der Österreichischen Donaukraftwerke AG ein Flugblatt mit dem Hinweis, dass es

7 Neue Kronen Zeitung, 12. 12. 1983: »Stausee-Kloake Hainburg. Rückfall ins Mittelalter«; Neue Kronen Zeitung, 13. 12. 1983: »Trinkwassersituation in Wien wird Fiasko«.

ca. 8.000 ha Auwaldfläche zwischen Wien und March gebe. Davon seien lediglich 680 ha betroffen. Von diesem Teil sollten zudem ca. 320 ha nach Bauende wieder aufgeforstet werden.

Andere KraftwerksbefürworterInnen zeigten sich durch ökologische Argumente ungerührt und wiesen sie als unwichtig zurück – vor allem angesichts des Profits für die Wirtschaft oder der Zahl der erwarteten Arbeitsplätze. Seitens der Elektrizitätswirtschaft meinte z. B. der Generaldirektor der Verbundgesellschaft Walter Fremuth: »Die Schutzwürdigkeit von Kröten, Fröschen und Restbeständen von Neandertalern, Kriech- und Weichtieren, steht in keiner vernünftigen Relation zum wirtschaftlichen Nutzen« (Wochenpresse, 10. 5. 1983, 2). ÖGB-Präsident Anton Benya forderte zusätzlich zum Bau des Kraftwerks Hainburg weitere Kraftwerke, u. a. in der Wachau – was neue Widerstände provozierte – und plädierte in derselben Erklärung für eine Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf. Die Au bezeichnete er wörtlich als »Dickicht« (APA-Meldung, 17. 8. 1983), was von oppositionellen PolitikerInnen heftig kritisiert wurde. Eine solche unsensible Wortwahl mag zur Eskalation des Konflikts beigetragen haben.

3.1.3.2 *Ökonomische Argumente*

Neben der Energiegewinnung durch das Kraftwerk Hainburg wurde dem Argument der Arbeitsplatzschaffung und -sicherung von den KraftwerksbefürworterInnen die größte Aufmerksamkeit geschenkt. Die Angaben über die Zahl der Arbeitsplätze schwankten: In der Arbeiterzeitung sprach man von 10.000 (Arbeiterzeitung, 15. 5. 1984, 1), und der damalige ÖGB-Vizepräsident Fritz Verzetnitsch nannte eine Zahl von 5.000 gefährdeten Arbeitsplätzen (profil, 22. 12. 1984, 35), falls nicht gebaut würde. In den Medien pendelte sich die Zahl der gefährdeten Arbeitsplätze auf rund 8.500 ein. Allerdings handelte es sich dabei um keine Dauerarbeitsplätze, sondern um Stellen, die für die Dauer der Bauzeit von 30 Monaten geplant waren (Stenitzer 1994, 25).

Die KraftwerksgegnerInnen vertraten die Auffassung, dass mit gezielter Umwelt- und Energiepolitik längerfristig Dauerarbeitsplätze geschaffen werden könnten (z. B. durch Vollausbau der Fernwärmeversorgung, Wohnhaussanierung, Errichtung von Nahwärmeversorgung auf Basis von Biomasse).

3.1.3.3 *Rechtliche Argumente*

Bezüglich des internationalen Rechts beriefen sich die KraftwerksbefürworterInnen auf die Belgrader Donaukonvention von 1948, die eine Verpflichtung enthält, die Donau schiffbar zu halten und die Schiffbarkeit zu verbessern. Daraus leiteten sie eine Verpflichtung zum weiteren Ausbau der Donau ab. Die KraftwerksgegnerInnen beriefen sich im Gegenzug dazu auf das am 16. 4. 1983 in Kraft getretene Abkommen von Ramsar. Österreich verpflichtete sich darin, Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung zu schützen. Die Bundesregierung hatte zuvor die Donau-March-Thaya-Auen als international bedeutende Feuchtgebiete definiert – und den GegnerInnen damit selber ein gutes Argument geliefert.

Dazu kamen Streitpunkte in Bezug auf Wasserrecht und Naturschutzrecht: Wasserrechtlich stützte man sich auf eine damals in Kraft befindliche Regelung zum be-

vorzugten Wasserbau. Diese Regelung sah vor, dass eine generelle Genehmigung eines Kraftwerksprojekts erfolgen konnte, wenn daran ein besonderes Interesse der österreichischen Volkswirtschaft bestand. Eine solche generelle Genehmigung erfolgte im Falle Hainburgs, nachdem Landwirtschaftsminister Haiden 1983 das Kraftwerk zum »bevorzugten« Projekt erklärt hatte. Nach Ansicht der KraftwerksgegnerInnen war die Regelung zum bevorzugten Wasserbau verfassungswidrig und damit die Genehmigung auf ihrer Basis hinfällig.

Das naturschutzrechtliche Bewilligungsverfahren zog sich über zwei Instanzen. In erster Instanz wurde der Österreichischen Donaukraftwerke AG die behördliche Bewilligung von drei Bezirkshauptmannschaften (Wien Umgebung, Bruck an der Leitha, Gänserndorf) verwehrt. Die Betreiberfirma ging in Berufung und erhielt die Bewilligung in zweiter Instanz von der niederösterreichischen Landesregierung – was bei UmweltschützerInnen Empörung auslöste.

3.2 Fallbeispiel Straße – die Ennsnahe Trasse der B 146

3.2.1 Projektbeschreibung

Die Ennsnahe Trasse sollte den Bestand der Bundesstraße B 146 erweitern und eine Verbindung zwischen dieser Straße und der Pyhrnautobahn (A9) herstellen. Die Trasse hätte bei km 53,980 der B 146 beginnen und über Zwischenstationen (u. a. Unterführung der Bahnlinie bei Bischofshofen, Überbrückung der Enns, Einbindung der Bezirkshauptstadt Liezen) bis zur Anschlussstelle Selzthal der A9 führen sollen.⁸ Erreicht werden sollte damit ein Lückenschluss im österreichischen Straßennetz sowie eine Entlastung der Ortskerne von Gemeinden entlang der bestehenden Straße. Das strittige Teilstück der Trassenführung zwischen Trautenfels/ Stainach und Liezen hat eine Länge von ca. 15 Kilometern (Prattes 1998, 9).

3.2.2 Chronologie

Der Konflikt um die Ennsnahe Trasse schwelte schon seit Jahrzehnten. 1978 scheiterte das Pilotprojekt, der Bau der Schnellstraße S8, am Widerstand der damals aufkommenden Umweltbewegung.⁹ In regelmäßigen Abständen wurde seitdem versucht, das Projekt wiederzubeleben. Die Auseinandersetzungen wurden dabei heftig geführt – so errichteten BefürworterInnen des Projekts einen öffentlichen »Pranger«, an den sie Fotos der ProjektgegnerInnen nagelten. 1992 musste der Bau gestoppt werden, weil eine wasserrechtliche Genehmigung fehlte. Ein Jahr später erfolgte die Wiederaufnahme, u. a. auf Initiative des damaligen Wirtschafts- und Verkehrsministers Wolfgang Schüssel (Kleine Zeitung, 7.12.2005).

30. März 1993: Der Spatenstich für einen Teilabschnitt der Ennsnahen Trasse fand statt (Wanne Stainach), und der Konflikt zwischen BefürworterInnen und Geg-

8 Verordnung vom 7. 9. 1990, BGBl. Nr. 599/ 1990: Bestimmung des Straßenverlaufes der B 146 Ennstal Straße; Quelle: <http://www.ris.bka.gv.at>, 26. 2. 2007.

9 Rechnungshofbericht Zl 01000/ 256-Pr/ 6/ 94, 28.

nerInnen eskalierte in Form von Baustellenbesetzungen und Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und ProjektgegnerInnen (Kleine Zeitung, 7.12.2005).

5. *September 1993*: Schlüssel erklärte die Ergebnisse einer (rechtlich nicht verbindlichen) geplanten Volksbefragung in den betroffenen Gemeinden über das Projekt für politisch bindend (APA-Meldung, 5.9.1993).

14. *November 1993*: In Stainach, einer der Gemeinden, stimmten bei der Volksbefragung knapp 94 Prozent für die Realisierung des Straßenprojekts, wobei 1.168 von 1.636 BürgerInnen (etwas über 71 Prozent) ihre Stimme abgaben (APA-Meldung, 14.9.1993).

21. *November 1993*: Auch die Bezirkshauptstadt Liezen entschied mit einer Mehrheit von 65 Prozent für das Projekt (Beteiligung ca. 60 Prozent). Weitere positive Volksentscheide folgten in anderen betroffenen Gemeinden (APA-Meldung, 21.9.1993).

Die KritikerInnen, die in der Bürgerinitiative Nein zur Ennsnahen Transitrass (NETT) vorwiegend lokal organisiert waren, boykottierten die Abstimmungen. Zu einem späteren Zeitpunkt fasste die APA die Situation in einer Meldung unter dem Titel »Seit einem Vierteljahrhundert Trassenkampf. 15 Kilometer Straße spalten ein Tal« zusammen, in der es heißt: »Die Gegner, die wissen, dass sie bei einem Bürgerentscheid rein demographisch das Nachsehen gehabt hätten, setzen indes verstärkt auf die rechtliche Schiene.« Tatsächlich zweifelten TrassengegnerInnen den Wert der Befragung an, denn »es könne über eine rechtlich nicht genehmigte Trasse auch nicht abgestimmt werden« (APA-Meldung, 4.5.1995). In einer anderen Pressemeldung stellte die APA fest: »Schon bisher kosteten die Planungen und Umplanungen für das 15 Kilometer lange Straßenstück rund 100 Millionen Schilling« (APA-Meldung, 14.12.1994).

19. *Jänner 1994*: Der Obmann der Bürgerinitiative NETT, Rolf Seiser, meinte bei einer Pressekonferenz, dass das Projekt wasserrechtlich »nicht bewilligungsfähig« sei (APA-Meldung, 19.1.1994).

1. *Juni 1994*: In der Öffentlichkeit wurden die juristischen Probleme im Zusammenhang mit dem wasserrechtlichen Bescheid bekannt, die auch ein Hauptargument der GegnerInnen waren. Nach Angaben des damaligen Leiters der Wasserrechtsbehörde des Landes, Manfred Rupprecht, bestehe für bestimmte Teile der Strecke erhebliche Überschwemmungsgefahr und die BetreiberInnen würden nicht über die notwendigen Grundstücke verfügen, um die Straße gegen diese Gefahr absichern zu können. Eine größere Flächenbeschaffungsaktion sei rechtlich kaum durchsetzbar (APA-Meldung, 1.6.1994).

3. *Juni 1994*: Der Leiter des Verfassungsdienstes des Landes Steiermark, Gerhart Wielinger, verkündete, dass Enteignungen wasserrechtlich nicht vorgesehen, straßenbaurechtlich aber prinzipiell möglich seien. Die TrassengegnerInnen sprachen von einem »rechtspolitischen Purzelbaum«. Die Pressereferentin der Bürgerinitiative NETT, Barbara Stangel, meinte, der nächste »Schiffbruch« sei bei einer solchen Vorgehensweise vorprogrammiert (APA-Meldung, 3.6.1994).

19. *September 1994*: Der steirische Nationalratsabgeordnete der Grünen, Andreas Wabl, zeigte die zuständigen Behörden bei der Staatsanwaltschaft an. Seiner Meinung nach hatte ein führender Beamter der Wasserrechtsbehörde in einem politisch motivierten Gefälligkeitsgutachten die Trasse fälschlicherweise als wasserrechtlich realisier-

bar dargestellt, was dem Amtsmissbrauch nahe komme. Dass trotz der rechtlichen Lage mit dem Bau begonnen worden war, stelle eine Verschwendung öffentlicher Gelder dar. Wabl kündigte die Einschaltung des parlamentarischen Rechnungshof-Ausschusses an (APA-Meldung, 19. 9. 1994).

4. Mai 1995: Die Naturschutzbehörde des Landes Steiermark stellte einen negativen Bescheid zur Ennsnahen Trasse aus. Dabei wurde zwar ein grundsätzlich positiver Wasserrechtsbescheid erlassen. Dieser enthielt aber eine wesentliche Auflage, die unmittelbar kaum einzulösen war, nämlich den Erwerb eines bestimmten Grundstückstreifens. Daraufhin brachte die Republik Österreich durch die Bundesstraßengesellschaft Klage gegen den negativen Bescheid der Naturschutzbehörde beim Verwaltungsgerichtshof ein, der stattgegeben wurde (APA-Meldung, 4. 5. 1995).

24. Mai 1996: Die zuständige Rechtsabteilung des Landes Steiermark erließ einen positiven Naturschutzbescheid zur Ennsnahen Trasse. Nach Angaben des zuständigen Landesrates Gerhard Hirschmann war dies eine logische Antwort auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes 1995 (APA-Meldung, 24. 5. 1996).

19. Dezember 1996: Die EU leitete ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein (APA-Meldung, 19. 12. 1996). Dabei ging es um die mögliche Nicht-Einhaltung von EU-Bestimmungen in Bezug auf den Vogelschutz. Vor allem UmweltschützerInnen hatten auf die ökologische Bedeutung des Wachtelkönigs hingewiesen, eines Vogels, der auf der so genannten »Rosswiesen« lebt. Maßgeblich an der Einleitung des Verfahrens beteiligt waren die Vereine Bird Life und Vogelwarte. Die steirische Landesregierung beharrte jedoch darauf, dass das Gebiet nicht als Vogelschutzgebiet ausgewiesen sei (APA-Meldung, 26. 2. 1997).

Einige Zeit später kündigte Landesrat Hirschmann an, die Ennsnahe Trasse auf EU-Druck hin nochmals naturschutzrechtlich prüfen zu lassen, insbesondere auch in Hinblick auf den Wachtelkönig. Seine Vorschläge zur Umsiedelung des Wachtelkönigs in ein anderes Gebiet wurden von UmweltschützerInnen abgelehnt (APA-Meldung, 12. 2. 1997).

22. April 1999: Das EU-Verfahren wurde eingestellt. Hirschmann sah daraufhin »grünes Licht« für die Ennsnahe Trasse. Nach Ansicht der Grünen handelte es sich dabei aber um eine Fehlinterpretation. Die Einstellung des Verfahrens gehe nur auf die Zusage des Landes Steiermark zurück, in Hinkunft das Projekt nach EU-Richtlinien abzuwickeln. Im Falle eines neuerlichen Alleinganges drohten wieder Sanktionen (APA-Meldung, 22. 4. 1999).

7. Juli 2000: Infrastrukturminister Michael Schmid verkündete das Ende der Ennsnahen Trasse. Er begründete diesen Schritt mit geringen Verfahrensaussichten. Eine Umsiedelung des Wachtelkönigs sei zudem zu teuer und ihre Erfolgsaussichten seien ungewiss (APA-Meldung, 7. 7. 2000).

3.2.3 Konfliktlinien

SPÖ und ÖVP unterstützten das Projekt. Nach den lokalen Volksbefragungen von 1993, die deutlich zugunsten der Ennsnahen Trasse ausgingen, schlug sich auch die FPÖ auf die Seite der BefürworterInnen. Die Argumente für die Realisierung des Projekts können aus den Reden der Nationalratsabgeordneten Hermann Kröll und Georg Wur-

mitzer (beide ÖVP) in einer Nationalratsdebatte folgendermaßen zusammengefasst werden:¹⁰

Verkehrsentlastung der Ortskerne: Die Ortskerne der Anliegergemeinden leiden unter der massiven Verkehrsbelastung, die Frequenz beträgt 14.200 bis 21.400 Fahrzeuge täglich. Folgen davon sind Lärm, Schlafstörung, Aggressivität, erhöhte Unfallgefahr, Behinderung bei Straßenquerungen, so dass notwendige Erledigungen – wie etwa der Gang zum Facharzt – massiv erschwert sind. Ältere Menschen und Kinder leiden unter dieser Situation besonders. Eine Umfahrung der Ortschaften würde die Situation für die Betroffenen verbessern.

Klares demokratisches Votum: Im Zuge der lokalen Volksbefragungen äußerten sich die BürgerInnen aller betroffenen Gemeinden klar für den Bau der Ennsnahen Trasse. Der Wille des Volkes ist zu respektieren.

Bevorzugung der Interessen der Menschen vor jenen der Tiere: Die ProjektbefürworterInnen werfen den GegnerInnen vor, den Interessen der Tiere mehr Bedeutung einzuräumen als jenen der Menschen, die von der belastenden Verkehrssituation betroffen sind. Tatsächlich müssen aber die Bedürfnisse der Menschen im Mittelpunkt politischen Handelns stehen.

Auf Seiten der GegnerInnen traten Umweltschutzorganisationen (Global 2000, Bird Life, Vogelwarte) in Erscheinung, und die Grünen unterstützten den Widerstand. Eine zentrale Rolle innerhalb der Gegnerschaft nimmt die Bürgerinitiative NETT ein. Die Argumente der ProjektgegnerInnen formulierte Barbara Stangel, Pressereferentin von NETT, im Expertinnengespräch in folgenden Punkten:¹¹

Rechtswidrigkeit nach nationalem Recht: Der Verwaltungsgerichtshof sah alle durchgeführten Enteignungen als rechtswidrig an und machte sie rückgängig. Seit 19. Mai 1994 ist offiziell bekannt, dass aufgrund der Hochwassersituation der Enns keine wasserrechtliche Genehmigung für den Bau der Straße erteilt werden kann. Diese Rechtslage war den ProjektbetreiberInnen durchaus bekannt gewesen, dennoch hatten sie rechtswidrig und ohne Genehmigung den Bau begonnen. Durch die errichteten Bauten wurden Millionen an Steuergeldern verschwendet. Die BesetzerInnen der Baustelle wurden vom Landesgericht Leoben in einem Schadenersatzprozess freigesprochen, u. a. weil der Baubeginn rechtswidrig erfolgt war und sich die BesetzerInnen daher im Recht befanden.

Rechtswidrigkeit nach EU-Recht: Mit dem Beitritt zur EU hat Österreich auch die EU-Richtlinien als Rechtsnormen übernommen. Die Verordnung der Ennsnahen Trasse widerspricht jedoch zwei solchen Richtlinien: der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie. Dazu kommt, dass die Rosswiesen ein Brutgebiet des Wachtelkönigs darstellt, der besonders geschützt ist – u. a. durch das Natura 2000-Netzwerk.¹²

10 Stenographisches Protokoll der 145. Nationalratssitzung der XX. Gesetzgebungsperiode am 9. 11. 1998, 174–177.

11 Expertinnengespräch mit Barbara Stangel (NETT), 15. 3. 2006.

12 Natura 2000: Länderübergreifendes Schutzgebiet, das von den beiden zuvor genannten EU-Richtlinien definiert wird.

Rechtswidrigkeit nach Völkerrecht: Seit 18. Dezember 2002 bildet die Alpenkonvention, die am 10. Juli 2002 mit einem einstimmigen Parlamentsbeschluss von Österreich ratifiziert worden ist, gültiges internationales Recht. Nach diesem internationalen Vertragswerk ist der Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr eindeutig verboten.

3.3 Fallbeispiel Schiene – der Lainzer Tunnel

3.3.1 Projektbeschreibung¹³

Der Lainzer Tunnel ist als Verbindungsstrecke zwischen West-, Süd- und Donauländebahn im Südwesten Wiens geplant. Er besteht aus vier Abschnitten: der Einbindung Südbahn, der Anbindung Donauländebahn, der Verknüpfung Westbahn und dem Verbindungstunnel. Dabei bildet der Verbindungstunnel die Verknüpfung der anderen drei Abschnitte und mit 6,6 Kilometern den längsten Teilbereich. Die Streckenlänge des gesamten Projekts beträgt 12,8 Kilometer. Hinzu kommen zahlreiche ergänzende Bauten, u. a. sieben Anfahrschächte, 27 Notausstiege, zwei Betriebsgebäude und vier Neu- bzw. Umbauten von S-Bahnhaltestellen.

3.3.2 Chronologie¹⁴

1970er-Jahre: Erste Planungen erfolgten für eine Eisenbahnverbindung durch Wien, die Westbahn, Südbahn und Donauländebahn miteinander verbinden sollte (Hayden 2002, 13).

1985–1988: Eine der Aufgabenstellungen bei einem städtebaulichen Wettbewerb für Entwicklungsmöglichkeiten im Donaauraum war die Planung eines Zentralbahnhofs und damit einer Verbindung von West- und Südbahn. Vier Teams lieferten Beiträge. Dabei wurde u. a. der Lainzer Tunnel vorgeschlagen, und zwar mit einer Trasse ähnlich jener, die aktuell geplant ist.

1989: Die ÖBB stellten das Einreichprojekt fertig.

1990: Der Nationalrat übertrug die Planung an die neu gegründete Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG (HL-AG). Bis 1995 sollte der Bau fertiggestellt werden. Dieser Zeitpunkt stand auch in Zusammenhang mit der Weltausstellung (EXPO), die für 1995 in Wien geplant war: der Lainzer Tunnel wurde als günstig für die Abwicklung des EXPO-Verkehrs betrachtet. Proteste von AnrainerInnen sollten einerseits durch die Integration von Lärmschutzeinrichtungen entschärft werden, andererseits durch Anhörungsverfahren und Diskussionsveranstaltungen in den einzelnen Bezirken (Hofmann 2000, 56; APA-Meldung, 16. 8. 1990).

Der erste Projektentwurf wurde von der Regierung abgelehnt. Daraufhin initiierte die HL-AG ein Anhörungsverfahren, in dessen Verlauf ca. 2.300 negative Stellungnahmen eingingen. In der Folge forderten VertreterInnen der Stadt Wien die Durchfüh-

¹³ <http://www.hl-ag.at/main.html>, 28. 2. 2005.

¹⁴ <http://www.hl-ag.at/main.html>, 28. 2. 2005; Hayden (2002), 13–16; Hofmann (2000), 56–58, 68–70; Siedl (2002), 14–15.

rung eines Variantenvergleichs und eine verstärkte Einbeziehung der Öffentlichkeit. Nachdem die EXPO bei einer Volksbefragung abgelehnt worden war, fiel der unmittelbare Termindruck weg, und bei der Stadt Wien trat das Interesse in den Vordergrund, nicht neuerlich mit einem Großprojekt am Widerstand der Öffentlichkeit zu scheitern (Hofmann 2000, 56).

1993: Ein zweites Anhörungsverfahren wurde im Februar 1993 eingeleitet. Diesmal wurden BewohnerInnen der betroffenen Bezirke auch durch Haushaltsbefragungen einbezogen. Sinngemäß entsprach dies zumindest teilweise bereits einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die erst im Zuge des Beitritts Österreichs zur EU gesetzlich verankert werden sollte. Im zweiten Anhörungsverfahren gingen nur noch 289 Stellungnahmen ein, davon 166 positive. Am 3. Dezember 1993 erließ Verkehrsminister Viktor Klima die Trassenverordnung.¹⁵

1999: Bis 1999 wurden die eisenbahn- und naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren durchlaufen, und im Februar 1999 begannen die Bauarbeiten. Auf Initiative der Wiener Umwelthanwaltschaft vereinbarten die Stadt Wien, die Umwelthanwaltschaft und die HL-AG, ein Mediationsverfahren »Dialog Lainzer Tunnel« durchzuführen. Die Mediationsrunde diskutierte insbesondere die Themen Bautätigkeit, Grundwasser, Erschütterungen, Lärm und Sicherheit.¹⁶ Damit sollte laut Vizebürgermeister Bernhard Görg ein Ausgleich zwischen berechtigten Wünschen der AnrainerInnen und den Interessen der HL-AG erreicht werden. Fünf Bürgerinitiativen sagten jedoch bereits im Vorfeld ihre Teilnahme an der Mediation ab. »Zum Großteil, weil sie der Meinung sind, dass ihre Anliegen bereits zufriedengestellt wurden«, so der Mediator Harald Hittinger (APA-Meldung, 19. 3. 1999).

2000: Infrastrukturminister Michael Schmid kündigte im Mai 2000 an, den Bau des Lainzer Tunnels aufzuschieben, denn eine Fertigstellung werde erst mit der Realisierung einer Hochleistungsbahn zwischen Wien und St. Pölten sinnvoll. Der Aufschub ermögliche zudem, die Frage zu klären, ob der von der HL-AG geplante einröhrige Tunnel oder ein zweiröhriger Tunnel vorteilhafter sei. Das frei werdende Geld aus dem bestehenden Bahnausbauprogramm wurde in den viergleisigen Ausbau der Westbahnstrecke Wien – Linz umgeschichtet (APA-Meldung, 11. 5. 2000).¹⁷ Der Baustopp wurde am 22. November 2000 von der neuen Infrastrukturministerin Monika Forstinger bestätigt (APA-Meldung, 22. 11. 2000).

2001: Anfang März 2001 erklärte Forstinger hingegen, es gebe keinen Baustopp (APA-Meldung, 9. 3. 2001). Zwei Monate danach wiederum wurde vom Ministerium angekündigt, dass die Sicherheit des Projekts geprüft werden solle.¹⁸

Der Verwaltungsgerichtshof hob im Herbst 2001 aus formalen Gründen die eisenbahnrechtlichen Baubescheide für drei der vier Teilabschnitte auf (Anbindung

15 http://www.bmvit.gv.at/verkehr/eisenbahn/recht/downloads/bescheid_zweiterabschnitt_anbindung_donaulaendebahn.pdf, 24. 3. 2006.

16 <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=019980918010&DATUM=19980918>, 1. 4. 2006;
<http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020001211010&DATUM=20001211>, 30. 3. 2006.

17 <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020000516014&DATUM=20000516>, 30. 3. 2006.

18 <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020010507013&DATUM=20010507>, 30. 3. 2006.

Donauländebahn, Verknüpfung Westbahn und Verbindungstunnel). Die Bauarbeiten in diesen Bereichen wurden daraufhin unterbrochen. Der Bereich Einbindung Südbahn hat keine AnrainerInnen. Seine Realisierung war von keiner Bescheidaufhebung betroffen und schritt plangemäß voran.¹⁹

2002 – 2004: Neue Genehmigungsverfahren für die drei strittigen Bauabschnitte wurden eingeleitet, und zwischen 2002 und 2004 erteilte das Infrastrukturministerium neue Baubescheide. Mittlerweile begannen auch zwei Projekte konkretere Formen anzunehmen, die wiederholt in engem Zusammenhang mit dem Lainzer Tunnel diskutiert wurden: der viergleisige Ausbau der Westbahn und der Wiener Zentralbahnhof. Als Zeitpunkt der Fertigstellung des Lainzer Tunnels war nun 2012 vorgesehen.²⁰ Eine Bürgerinitiative zur Verhinderung des Lainzer Tunnels kündigte an, auch die neuen Bescheide beim Höchstgericht anzufechten. Die Beschwerden hatten aber keine aufschiebende Wirkung, so dass der Bau fortgesetzt werden konnte.²¹

2005: Die HL-AG wurde mit der ÖBB-Infrastruktur Bau AG als übernehmender Gesellschaft verschmolzen.

2006 – 2007: Mitte 2006 wurden die ersten neuen Beschwerden vom Verwaltungsgerichtshof abgewiesen. Die ÖBB beabsichtigen daraufhin die Fertigstellung des Projekts bis 2013. Die AnrainerInnen ziehen ihrerseits einen Gang vor den Europäischen Gerichtshof in Erwägung.²²

3.3.3 Konfliktlinien

3.3.3.1 Argumente von HL-AG bzw. ÖBB und der Stadt Wien für den Bau des Lainzer Tunnels

Die Vorteile, die durch die Errichtung des Lainzer Tunnels angestrebt werden, hatte bereits die HL-AG folgendermaßen skizziert:²³

Die Hauptverkehrswege werden entlastet: Durch die Verlagerung des Verkehrs – und hier v. a. des Transitverkehrs – von der Straße auf die Schiene wird eine wesentliche Entlastung der Hauptverkehrswege Wiens erreicht.

Der Lainzer Tunnel wirkt sich günstig auf den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Wien aus: Investitionen in die Infrastruktur erzeugen in hohem Ausmaß positive Effekte auf den Arbeitsmarkt. Eine Verbesserung der Bahn-Infrastruktur sorgt dafür, dass der Wirtschaftsstandort Wien auch in Zukunft attraktiv bleibt.²⁴ Im Lichte der EU-Osterweiterung ist eine leistungsfähige Verknüpfung der europäischen Schie-

19 <http://www.buergerinitiative.at/BISchiene/LS5-99.htm>, 30. 3. 2006.

20 <http://www.diepresse.com/Artikel.aspx?channel=c&ressort=w&id=446278&archiv=false>, 24. 3. 2006; <http://www.diepresse.com/Artikel.aspx?channel=c&ressort=w&id=457085&archiv=false>, 24. 3. 2006.

21 <http://www.diepresse.com/Artikel.aspx?channel=c&ressort=w&id=475494&archiv=false>, 24. 3. 2006; <http://www.diepresse.com/Artikel.aspx?channel=c&ressort=w&id=482553&archiv=false>, 23. 3. 2006.

22 <http://oesterreich.orf.at/wien/stories/120881>, 18. 1. 2007; <http://wien.orf.at/stories/121817>, 18. 1. 2007; <http://www.diepresse.com/Artikel.aspx?channel=c&ressort=w&id=570033&archiv=false>, 19. 1. 2007.

23 <http://www.hl-ag.at/main.html>, 28. 2. 2005.

24 Ähnlich argumentieren auch Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung (APA-Meldungen, 23. 4. 1991 und 21. 6. 2000).

nen-Hauptachsen im Großraum Wien unverzichtbar und für die Sicherung des Wirtschaftsstandortes Wien dringend notwendig.

Das Nahverkehrsangebot kann verbessert werden: Die Abschnitte der West-, Süd- und Verbindungsbahn in Wien werden entlastet. Dadurch kann etwa die Schnellbahn auf der Verbindungsbahn in kürzeren Intervallen geführt werden. Das kommt u. a. den PendlerInnen zugute.

AnrainerInnen werden entlastet: Entlang der bestehenden Bahnlinien (West- und Verbindungsbahn) und Hauptverkehrsstraßen profitieren tausende AnrainerInnen davon, dass Lärm und Erschütterungen deutlich reduziert werden.

Die Aufwertung des öffentlichen Verkehrs bringt ökologische Vorteile: Durch den Lainzer Tunnel werden die Züge Wien schneller und umweltschonender als bisher durchqueren bzw. an ihre innerstädtischen Ziele gelangen. Der öffentliche Verkehr gewinnt an Attraktivität, in weiterer Folge sinkt die Belastung der Umwelt mit Lärm und Abgasen des Straßenverkehrs.

Der Sicherheitsaspekt (APA-Meldung, 27. 8. 2003): Ein zentrales Argument der GegnerInnen des Lainzer Tunnels lautet, die im geplanten Projekt vorgesehenen Sicherheitsvorkehrungen seien unzureichend. Diese Vorbehalte haben in den letzten Jahren durch Unglücksfälle in anderen Tunneln (z. B. Kaprun, Tauerntunnel) zusätzliches Gewicht erhalten. Nach Ansicht der HL-AG bzw. ÖBB besteht jedoch keine Notwendigkeit, den Lainzer Tunnel zweiröhrig zu bauen, denn die zweigleisige Röhre mit ihren zahlreichen Sicherheitsausstiegen und Notstiegenhäusern entspreche den internationalen Sicherheitsstandards.²⁵

Seit der Einreichung 1996 seien aufgrund der Erfahrungen von Brandkatastrophen wie im Tauerntunnel oder in Kaprun eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen ergriffen worden, etwa erweiterte Stiegenhäuser in den Fluchtschächten und mehr Löschwasserauslässe. Auch die Maßnahmen zur Gewährleistung des baulichen Brandschutzes seien weiterentwickelt worden: Ein Einsturz bei einem Feuer sei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen. Zentraler Bestandteil des Sicherheitskonzepts seien die Fluchtmöglichkeiten nach oben.

Die Position der Wiener Stadtregierung ähnelt jener der HL-AG: Im Mittelpunkt der Argumentation stehen die Bedachtnahme auf den Wirtschaftsstandort Wien und die Bedeutung Wiens im Rahmen der Transeuropäischen Netze (TEN).^{26, 27}

Die Bedeutung des Lainzer Tunnels für die Stadt Wien brachten Bürgermeister Michael Häupl und der damalige Vizebürgermeister Bernhard Görg bei einer Pressekonzferenz Mitte Mai 2000 zum Ausdruck – als Reaktion auf die Ankündigung von Minister Schmid, die Fortführung des Projekts auszusetzen: Insgesamt trage der Lain-

25 Im Kern wurde diese Position durch eine Studie bestätigt, die ausgehend vom Mediationsverfahren in Auftrag gegeben worden war und deren Ergebnis Vizebürgermeister Görg im Dezember 2000 präsentierte (<http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020001211010&DATUM=20001211>, 23. 3. 2006).

26 <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020001211010&DATUM=20001211>, 23. 3. 2006.

27 Die Transeuropäischen Netze sind ein Schwerpunktprogramm der EU. Angestrebt werden eine stärkere Vernetzung des Binnenmarktes, eine Verbesserung der Infrastruktur und eine teilweise Vereinheitlichung der Verkehrssysteme.

zer Tunnel zu einer umweltschonenden, effizienteren und schnelleren Abwicklung des Güter- und Personenfernverkehrs bei, der an den Bahnknoten Wien herangeführt wird bzw. diesen durchquert. Durch den Lainzer Tunnel könnten aber auch auf der Westbahn, der Verbindungsbahn und der Südbahn Kapazitäten für eine Angebotsverbesserung im Regional- und S-Bahnverkehr frei gemacht werden.²⁸

Die HL-AG schätzte alleine die Kosten für Änderungen im Sicherheitskonzept auf rund 35 Millionen Euro. Dazu zählen jene baulichen Maßnahmen, die unter dem Eindruck von Brandkatastrophen wie im Tauerntunnel oder in Kaprun ergriffen wurden, aber auch weiterentwickelte Vorkehrungen, um im Brandfall die Möglichkeit eines Tunneleinsturzes weitestgehend auszuschließen (APA-Meldung, 27.8.2003). Projektleiter Herbert Muchsel verwies auf die bei derartigen Verzögerungen »üblichen Baukostensteigerungen von rund 2 Prozent« – d.h. knapp 20 Millionen Euro bei einem gesamten Investitionsvolumen von ca. 1 Milliarde Euro. Außerdem seien auch Stahl und Diesel in den vergangenen drei Jahren deutlich teurer geworden (APA-Meldungen, 27.8.2003 und 6.10.2004). Insgesamt sind im Zuge der Errichtung des Lainzer Tunnels ca. 300 Arbeiter beschäftigt. Vom Baustopp waren laut Wiens Baudirektor Gerhard Weber 100 Arbeiter betroffen.²⁹

3.3.3.2 Argumente der Bürgerinitiativen gegen den Bau des Lainzer Tunnels³⁰

Bei der Argumentation der »Plattform Schienenverkehr«, die mehrere lokale Anrainerinitiativen bündelt, lassen sich zwei Argumentationsstränge erkennen: inhaltliche Kritikpunkte (z. B. Sicherheitsmängel, Bedrohung bestehender Bausubstanz) und formale Einwände (z. B. Versäumnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung, Vernachlässigung der Rechtslage durch die ProjektbetreiberInnen).

Die vorgesehenen Sicherheitsvorkehrungen sind unzureichend: Ein einröhriger Tunnel ist aus Sicherheitsgründen nicht zu verantworten. Zwei parallel geführte, eingleisige Tunnelröhren würden das Sicherheitsrisiko minimieren. Statt dessen setzt man auf ein Rettungs- und Bergungskonzept mit bis zu 80 Meter tiefen Schächten. Da der Lainzer Tunnel auch für den Personenverkehr geplant wird, ist bei einem Brand im Tunnel die Möglichkeit zur Selbstrettung der Fahrgäste bzw. zum effizienten Einsatz von Rettungsmannschaften fraglich.

Bestehende Gebäude könnten beeinträchtigt werden: Der Güterschwerverkehr verursacht erhebliche Erschütterungen der Anrainergebäude. Im Verlauf des Projekts wurde der einzuhaltende Erschütterungsgrenzwert auf das 40fache erhöht. Sollte es zu einem Brand kommen, wäre die Sicherheit von Häusern oberhalb des Lainzer Tunnels auch durch eine mögliche Deformation der Tunnelwände bedroht. Dieses Risiko steigt deutlich bei einem Zusammenprall zweier Züge aus entgegengesetzten Fahrtrichtungen, wie er in einröhrigen Tunnels denkbar ist, im Vergleich zu einem Auffahrunfall, wie er auch in zweiröhrigen Tunnels vorkommen kann.

28 <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020000516014&DATUM=20000516>, 23. 3. 2006.

29 <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020020612014&DATUM=20020612>, 23. 3. 2006.

30 <http://www.buergerinitiative.at>, 30. 3. 2006.

Der Lainzer Tunnel bedroht das Wiener Naherholungsgebiet Lainzer Tiergarten: Zur Errichtung eines Schachtbauwerks samt Zufahrtsstraßen und Parkplätzen müsste für schwere Einsatzfahrzeuge zuerst eine Verordnung zum Wiener Naturschutzgesetz abgeändert werden. Außerdem sind Teile des angrenzenden Schutzgebietes »Wald- und Wiesengürtel« als Deponieflächen für den Tunnelaushub vorgesehen.

Bei der Planung des Lainzer Tunnels wurden Richtlinien zur Trassierung von Eisenbahnstrecken ignoriert: So wurden für die Güterverkehrsschleife in Meidling engere Kurvenradien geplant, als jene, die beim entsprechenden Abschnitt der Verbindungsbahn bereits jetzt vorhanden sind. Von einer Hochleistungsstrecke mit europäischer Bedeutung kann daher keine Rede sein.

Das Projekt erfüllt nicht die EU-Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung: Entscheidend für die UVP-Pflicht ist nicht die Trassenverordnung aus 1993, sondern der Beginn des Eisenbahnverfahrens 1996. Zu diesem Zeitpunkt war Österreich bereits Mitglied der EU und somit geltendem EU-Recht unterworfen.

Die Vorgangsweise von HL-AG und Stadt Wien ist bedenklich: Die HL-AG beginnt mit dem Bau, noch ehe sämtliche Bewilligungen für das Gesamtprojekt vorliegen. Entlang der geplanten Trasse erfolgen Flächenwidmungen für den so genannten »Einflussbereich Lainzer Tunnel«, obwohl das Eisenbahnverfahren noch in Gang ist. Damit präjudiziert man Behördenbescheide, verunsichert die betroffene Bevölkerung und entwertet ihr Grundstückseigentum. Zudem versucht die Stadtregierung mit falschen Zahlen über die zu erwartende Entlastung der bestehenden Bahnverbindungen Stimmung für den Lainzer Tunnel zu machen.

Schließlich spricht auch die Bürgerinitiative Plattform Schienenverkehr den finanziellen Aspekt an und verknüpft ihn mit einem Alternativvorschlag. Plattformsprecher Franz Schodl: »Anstatt diese entbehrliche Doppelgleisröhre zu bohren, könnte man bei Bedarf und im Sinne des HL-Gesetzes z. B. die Bestandsstrecke der weitgehend viergleisigen und ohnedies schwach frequentierten Verbindungsbahn kostengünstig tiefliegen und eindecken«.³¹

4. Erkenntnisse aus den Fallbeispielen

Der Fall des Kraftwerks Hainburg machte einen Wandel im politischen System Österreichs deutlich: Die alte politische Ordnung, die vor allem von den Sozialpartnern und den ihnen nahe stehenden Großparteien bestimmt wurde, entsprach nur noch unzureichend den neuen gesellschaftlichen Realitäten. Immer mehr Menschen entwickelten Umweltbewusstsein, viele formierten sich zu Gruppen und erklärten den Naturschutz zu einem zentralen Anliegen. Weder Parteien noch Sozialpartner waren zunächst in der Lage, diese neue Tendenz zu integrieren. Dies zeigt auch der Ausschluss prominenter UmweltschützerInnen wie etwa jener von Günther Nenning aus SPÖ und Journalistengewerkschaft im Jahr 1985. Die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen wurde als vorrangig erachtet.

31 http://www.buergerinitiative.at/bischiene/apaots_2002-06-10.htm, 30. 3. 2006.

Die neuen, vom überkommenen System nicht vertretenen gesellschaftlichen Gruppen fanden zuerst zivilgesellschaftliche Ausdrucksformen des Protests (Formierung einer netzwerkartigen Aktionsgemeinschaft, Medienaktionen, zuletzt die Au-Besetzung), der »Fall Hainburg« führte aber letztlich zum Entstehen einer neuen Partei: der Grünen. Mittlerweile haben die Grünen selbst zahlreiche Schritte in Richtung Etablierung und Professionalisierung ihrer Parteistrukturen unternommen und sind zu einem Teil des österreichischen politischen Systems geworden. Sie stellen heute Nationalratsabgeordnete, BundesrätInnen, Bezirksvorsteher und seit der jüngsten Wahl vom 1. Oktober 2006 sogar erstmals die Dritte Nationalratspräsidentin. Die Integration der Grünen kann auch als eine Frucht des in Mitteleuropa verbreiteten Verhältniswahlsystems gesehen werden, das sich von einem System mit Mehrheitswahlrecht wesentlich dadurch unterscheidet, kleine Parteien einzubinden und damit Konflikte mit gesellschaftlichen Minderheiten zu entschärfen (Lijphart 1999).

Relevanz besitzen Konflikte wie jener um Hainburg auch für die sozialphilosophische Frage von Legalität und Legitimität: »Legal« heißt »dem gesetzten Recht entsprechend«, das als empirisches Phänomen in jeder entwickelten politischen Gemeinschaft vorgefunden werden kann. »Legitim« bedeutet »im Einklang mit grundlegenden moralischen Vorstellungen«. Die philosophischen Begriffe der Legalität und der Legitimität verweisen aufeinander: die Legalität bedarf der Legitimität zu ihrer Begründung, die Legitimität der Legalität zu ihrer Konkretisierung und Umsetzung durch Sanktionen. Für Jürgen Habermas (1992, 154) speist sich die Legitimität der Gesetze aus der Legitimität des Rechtsetzungsprozesses einer konkreten demokratischen Rechtsgemeinschaft, die auf rationalem Diskurs und Respekt vor grundlegenden Rechten beruht. Legalität und Legitimität stehen zueinander in einem Spannungsverhältnis, was sich an praktischen politischen Problemstellungen zeigt.

In Hainburg besetzten die KraftwerksgegnerInnen ein Gebiet, das ihnen nicht gehörte und das sie gemäß der damals bestehenden Rechtslage nicht besetzen durften. Der Widerstand war gewaltfrei, aber illegal. Auch in Bezug auf heutige Aktionen von UmweltschützerInnen stellt sich immer wieder neu die Frage, inwieweit es moralisch legitim ist, im Namen eines höheren Motivs (wie dem Schutz der Umwelt) gegen rechtsstaatlich zustande gekommene Gesetze eines demokratischen Systems zu verstoßen.

Durch Verzögerungen aufgrund von illegalen Aktionen können den BetreiberInnen eines Projekts finanzielle und wirtschaftliche Schäden entstehen. Dieser Umstand erscheint schon für sich genommen problematisch, er erhält aber noch zusätzliche Brisanz, wenn es um finanzielle Verluste der öffentlichen Hand bzw. um Nachteile für die Volkswirtschaft geht. Andererseits könnten Schadensersatzforderungen an UmweltschützerInnen missbraucht werden, um Proteste von dieser Seite zum Verstummen zu bringen, was als Einschränkung der demokratischen Freiheit der Meinungsäußerung zu interpretieren wäre. Am Beispiel Hainburg kann aber gezeigt werden, dass Legalität in der Praxis immer – zumindest potenziell – relativ ist: Im Endeffekt erreichten die UmweltschützerInnen nach monatelangem Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgerichtshof eine Aufhebung der von den Behörden erteilten Genehmigung. Der bereits investierte Betrag von 400 Millionen Schilling (29,07 Millionen Euro) war

damit für die BetreiberInnen verloren. Hier kann auch den Konstrukteuren solcher Rechtsinstrumente ein Vorwurf gemacht werden: Auf einen Wirtschaftsstandort wirkt es sich nachteilig aus, wenn legal erteilte Baubewilligungen so labil sind wie die Genehmigung aufgrund der Regelung vom »bevorzugten Wasserbau« (einer Regelung, die mittlerweile nicht mehr existiert). Dies gilt umso mehr, wenn die Möglichkeit besteht, den Bau auszuhebeln, *nachdem* die Investitionen zum Teil schon getätigt wurden. Gute Rechtsinstrumente im Infrastrukturbereich müssen in Bezug auf Umweltkonflikte einen gangbaren Mittelweg schaffen – einerseits ist den Bedenken von AnrainerInnen, UmweltschützerInnen etc. Rechnung zu tragen, andererseits muss aber auch Rechtssicherheit für die BetreiberInnen bestehen.

Ein rechtsstaatlich ähnlich problematisches Verhalten wie jenes von ProjektgegnerInnen lässt sich aber auch auf der Seite der ProjektbetreiberInnen beobachten, deutlich etwa bei der Ennsnahen Trasse. Möglicherweise in der besten Überzeugung, mit der Umsetzung des Projekts das Richtige für eine Region oder die gesamte Gesellschaft zu tun (z. B. die Ortskerne vom Verkehr zu entlasten) wurden von Betreiberseite Gesetze missachtet, die der Realisierung im Weg standen. Dabei waren weder die juristischen Genehmigungsverfahren absolviert, noch die bestehenden Konflikte gelöst.

Durch vollzogene Baumaßnahmen konnte man aber hoffen, vollendete Tatsachen zu schaffen, und darüber hinaus mit dem Hinweis auf bereits getätigte Investitionen, die bei einem Scheitern des Projekts verloren wären, Druck auszuüben, um die Fertigstellung nachträglich zu ermöglichen. Rechtlich anders gelagert, aber hinsichtlich der Vorgangsweise strukturell verwandt ist der Fall des Atomkraftwerks Zwentendorf. Dieses Kraftwerk wurde *zuerst* ohne Berücksichtigung möglicher Bedenken gegenüber der Kernenergie gebaut, *danach* wurde eine Volksabstimmung eingeleitet. Dabei wurde von Befürworterseite zu jeder Zeit auf die »normative Kraft des Faktischen« gesetzt. Bis heute wird in der Diskussion darauf hingewiesen, das Kraftwerk hätte in Betrieb genommen werden müssen, allein aufgrund der vielen investierten Milliarden, die nun verloren sind.

Doch eine solche Strategie kann sich als zwecklos, ja kontraproduktiv, erweisen. Der Versuch, ein Projekt ohne Rücksicht auf Kritik zu realisieren, erzeugt auf der Gegenseite Ablehnung, eventuell auch Radikalisierung oder zusätzliche Mobilisierung, und der Konflikt verschärft sich. Eine solche Verschärfung kann den BetreiberInnen umso höhere Kosten verursachen. Im Fall der bis heute nicht realisierten Straße im Ennstal schlugen die Ruinen der Baustellen, der begonnenen Brücken und anderer Straßenteile mit Millionenbeträgen zu Buche – die Projektgegnerin Barbara Stangel beziffert den Gesamtschaden für die öffentliche Hand mit mehr als 14 Millionen Euro oder rund 200 Millionen Schilling.³² Noch krasser sind die Auswirkungen im Fall Zwentendorfs: Das Atomkraftwerk, das nie in Betrieb ging, kostete insgesamt 14 Milliarden Schilling (1,02 Milliarden Euro), davon entfallen 600 Millionen (43,60 Millionen Euro) allein auf seine Konservierung (Mahlberg/ Schneider 2004).

Zum finanziellen Verlust tritt bei öffentlich ausgetragenen Konflikten noch ein möglicher Imageschaden für die ProjektbetreiberInnen, vor allem wenn versucht

32 Expertinnengespräch mit Barbara Stangel (NETT), 15. 3. 2006.

wurde, ein Projekt an den Normen des Rechtsstaates vorbei zu realisieren. Der Vorwurf, hier sei fahrlässig mit Geldern der öffentlichen Hand umgegangen worden, bleibt dann meist nicht aus.

Ein plausibler Schluss, der von Betreiberseite gezogen werden kann, ist jener – um wieder auf das Fallbeispiel Hainburg zurückzukommen – der Österreichischen Donaukraftwerke AG: Als der Rechnungshof die massiv gewachsenen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit kritisierte, entgegnete das Unternehmen, gestiegene Aufwendungen für Kommunikation seien aufgrund des gestiegenen Umweltbewusstseins vieler Menschen notwendig geworden.³³ Tatsächlich können zusätzliche Bemühungen der Betreiberseite um Kommunikation auf Konflikte deeskalierend wirken. Sie erfordern zwar eine entsprechende Finanzierung, können aber letztlich helfen, Kosten zu reduzieren und ein befriedigendes Ergebnis zu erzielen. Bereits seit längerer Zeit widmet sich auch sozialwissenschaftliche Forschung diesem Aspekt. Vor allem die Kommunikationswissenschaft beschäftigt sich mit dialogorientierter Öffentlichkeitsarbeit rund um Infrastrukturprojekte, wobei sie diese sowohl empfiehlt als auch verfeinert (Burkart 1995 und 1996).

Auf einen weiteren wesentlichen Aspekt weist Elisabeth Stenitzer (1994) hin. Nach ihrer Einschätzung ging es den GegnerInnen in Hainburg ursprünglich gar nicht darum, das Wasserkraftwerk zu verhindern. Vielmehr bezweifelten sie die Sinnhaftigkeit des konkreten Standorts und wollten zunächst nur in die Wahl des Standorts entlang der Donau eingebunden werden. Erst als die KraftwerksbetreiberInnen das Gespräch verweigerten, kippte die Stimmung zugunsten einer kategorischen Ablehnung des Projekts.

Eine frühzeitige Einbindung im Sinne einer Umweltmediation hätte zu einer Entschärfung des Konflikts und einer Realisierung des Kraftwerks führen können. Für ein Unternehmen ist es also unter Umständen ökonomischer, den Dialog zu suchen und dafür auch einen finanziellen Aufwand einzukalkulieren, um ungleich größere wirtschaftliche Schäden zu vermeiden, die durch Verhinderung und Verzögerung von Infrastrukturprojekten entstehen können.

Im Kontext von Konflikten um Infrastrukturprojekte wird es zunehmend notwendig, die »Dimension Europa« mitzubedenken. Auch dies zeigt sich am Beispiel der Ennsnahen Trasse: Der EU-Beitritt und die damit einhergehende Veränderung der Rechtsgrundlage während des Projektverlaufs haben wesentlich zum Scheitern des Projekts beigetragen. Die TrassengegnerInnen nutzten diese Situation durch intensives Lobbying auch geschickt aus. Polemiken, wie etwa jene des damaligen steirischen Landesrates Hirschmann, der den Wachtelkönig als »Wappenvogel der EU« bezeichnete (APA-Meldung, 12. 2. 1997), nützten wenig.

Allerdings ist die Integration Österreichs in europäische Zusammenhänge der Realisierung von Projekten nicht nur hinderlich. Der weitere Ausbau der Infrastruktur in Österreich wird auch mit dem zunehmenden Handels- und Verkehrsaufkommen im Zuge der europäischen Integration argumentiert, z. B. im Österreichischen Generalver-

³³ Rechnungshofbericht ZI 01000/ 374-Pr/ 6/ 95, 18.

kehrsplan von 2002.³⁴ Dieser Aspekt betrifft die Verkehrswege, aber auch den Energiesektor: So begründet die Verbundgesellschaft die Notwendigkeit, 380 kV-Leitungen zu errichten, u. a. mit der Entwicklung des europäischen Strommarktes.³⁵ Die veränderten Rahmenbedingungen für die österreichische Infrastruktur innerhalb Europas nützen also nicht per se den BefürworterInnen oder GegnerInnen von Projekten, sondern jenen, die diese Bedingungen am besten für ihre Sache zu nutzen verstehen.

Am Verlauf des Konflikts zum Lainzer Tunnel fällt besonders auf, dass sowohl ProjektbefürworterInnen als auch ProjektgegnerInnen sich teilweise die Logik der je anderen Seite zu eigen machen: die Bürgerinitiative argumentiert nicht nur ökonomisch, sondern auch mit der Tunnelsicherheit, also einem bautechnischen Aspekt. Die HL-AG wiederum bringt eines der zentralen Argumente gegen Bauprojekte dieser Größenordnung ins Spiel: die ökologische Dimension. Dabei macht sie sich den Umstand zunutze, dass die Eisenbahn als vergleichsweise umweltverträgliches Verkehrsmittel gilt. Insofern erreichen gesellschaftliche Konflikte um Bahnprojekte auch weniger leicht jenen Grad an Zuspitzung, wie dies bei Vorhaben im Straßen- oder Kraftwerksbau der Fall ist. Die HL-AG argumentiert aber auch direkt mit Anrainer-Interessen: Der Lainzer Tunnel erhöhe die Lebensqualität der BewohnerInnen entlang der bestehenden innerstädtischen Bahnlinien und Hauptverkehrsstraßen, die vom Verkehrsaufkommen entlastet würden.

Der gegenseitige Austausch der Argumentationslogik lässt sich als Teil einer kommunikativen Strategie in einem derartigen – auch öffentlich ausgetragenen – Konflikt interpretieren. Er sollte aber auch den Prozess auf dem Weg zu einer Lösung vereinfachen. Am Beispiel des Lainzer Tunnels zeigt sich denn auch, dass das Instrument der Mediation konstruktive Wirkung entfalten kann. Allerdings sind der eigentlichen Mediation hier bereits zwei Anhörungsverfahren vorausgegangen, teilweise begleitet von einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit der ProjektbetreiberInnen in den betroffenen Gebieten. Vollständig beigelegt werden konnte der Konflikt bislang dennoch nicht, allerdings ist er weitgehend aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwunden. Das resultiert auch aus dem geringen quantitativen Konfliktpotenzial: Gegen das Projekt tritt heute im Wesentlichen eine einzige, lokal begrenzte Bürgerinitiative auf, maßgebliche Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind nicht am Konflikt beteiligt, und die politischen Parteien positionieren sich einheitlich zumindest nicht direkt gegen das Projekt.³⁶ An der Qualität des Konflikts hat sich dadurch jedoch nicht notwendig etwas geändert: Jene AnrainerInnen, die in der Bürgerinitiative aktiv sind, nehmen den Lainzer Tunnel weiterhin als Problem wahr, die ProjektbetreiberInnen müssen weiterhin mit ihrem Widerstand rechnen, und die Möglichkeit eines Verfahrens vor dem EuGH steht im Raum.

34 <http://www.bmvit.gv.at>, 23. 2. 2007.

35 http://www.verbund.at/at/apg/netzausbau/int_absicherung.htm, 15. 2. 2005.

36 Dass diese Bürgerinitiative – gemessen an ihrer Größe – relativ erfolgreich agiert, dürfte sie auch ihrem Sprecher Franz Schodl verdanken, einem angriffigen ehemaligen Bezirksrat der Grünen. 1999 wandte sich Schodl von den Grünen ab, trat 2001 als Spitzenkandidat einer neu gegründeten Bürgerliste an und zog wieder in die Bezirksvertretung ein (http://www.hetzendorf.at/hetzweb/hetzweb_archiv_2001.htm, 12. 3. 2007).

Letzten Endes stellt sich aber die Frage, ob Konflikte, bei denen mehr oder weniger gegensätzliche innergesellschaftliche Interessen aufeinander prallen, überhaupt Konsenslösungen zugeführt werden können.

Prinzipiell wäre es Aufgabe des Staates oder seiner nachgeordneten Stellen, hier eine – nach Maßgabe aller relevanten Umstände – optimale Entscheidung zu finden. Dabei muss man in einem demokratischen System an staatliches Handeln aber auch den Anspruch formulieren, die Interessen gesellschaftlicher Minderheiten gebührend zu berücksichtigen.

Problematisch erscheinen unter diesem Aspekt Veränderungen der politischen Kräfteverhältnisse, wie sie gerade für demokratische Systeme charakteristisch sind: Vorangetrieben wurde das Projekt Lainzer Tunnel in der Phase der SPÖ-ÖVP-Koalition, zu einem Baustopp kam es während des Intermezzos der ÖVP-FPÖ-Regierung, die andere Prioritäten im Eisenbahnbau setzte.

Einerseits steht eine solche diskontinuierliche Haltung der Realisierung konfliktträchtiger Projekte entgegen – zumal wenn ein Konflikt sich noch deutlicher manifestiert als im Fall des Lainzer Tunnels. So führt Bernhard Engleder³⁷ das Scheitern der Ennsnahen Trasse u. a. auf eine inkonsequente Haltung der Politik zurück. Die Pyhrn-Autobahn konnte andererseits durch ein klares und konstantes Bekenntnis zum Bau realisiert werden, denn dadurch wurde es möglich, zahlreiche GegnerInnen für das Projekt zu gewinnen.³⁸ Dazu wurden auch bauliche Konzessionen gemacht und finanzielle Abfindungen gewährt.

Anzustreben sind Verfahrensweisen, die – unter der Voraussetzung, dass eine optimale Entscheidung gefunden wurde – eine höhere Verbindlichkeit einmal vorgenommener Festlegungen gewährleisten. Demokratiepoltisch vorteilhaft wäre dies auch, weil so der Diskurs um umstrittene Projekte ausgetragen werden könnte, ohne fürchten zu müssen, dass der Druck prinzipiell nur begrenzt verfügbarer Budgetmittel jeden erreichten Kompromiss oder Konsens beim nächsten politischen Stimmungswandel obsolet werden lässt.

Grundlegend abgesichert könnte eine Entscheidung aber schon im Vorfeld werden, indem man sie unter Einbeziehung aller Beteiligten – BefürworterInnen wie GegnerInnen – erzielt und sie dadurch auf eine breite Basis stellt. Eine Ausdehnung der Anhörungsrechte und eine Forcierung von Mediationsverfahren könnten dazu beitragen. In Betracht käme auch, verstärkt Volksabstimmungen und Volksbegehren einzusetzen. Damit solche direktdemokratischen Instrumente konstruktiv wirken könnten, müssen sie jedoch parteipolitischer Instrumentalisierung entzogen werden. Wesentlich wäre zudem die Wahl des richtigen Zeitpunkts – nachdem die wirtschaftliche, technische und rechtliche Machbarkeit eines Projekts gesichert ist, aber noch bevor größere Investitionen getätigt werden.

37 Bernhard Engleder leitet die Magistratsabteilung 28 (Straßenverwaltung und Straßenbau) in Wien. 1997–2001 war er Vorstandsleiter der ASFINAG (Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft).

38 Expertengespräch mit Bernhard Engleder, 27.9.2005.

5. Resümee

Drei Punkte erscheinen zentral, um die Entscheidungsfindungsprozesse im Kontext der Realisierung von Infrastrukturprojekten zu optimieren:

- *Verfahrensabwicklung beschleunigen*: Eine gewisse Dauer ist durchaus sinnvoll, damit die diversen Positionen, die in der Gesellschaft vorhanden sind, ausreichend berücksichtigt werden können. Auch die Mehrstufigkeit der Verfahren hat ihre Berechtigung (Korrekturmöglichkeit, Einbeziehung neu hinzugekommener bzw. ermittelter Erkenntnisse). Wenn jedoch jahrzehntelang keine Entscheidung fällt, ob ein Projekt umgesetzt wird oder nicht, ist damit niemandem gedient: Den ProjektbefürworterInnen nicht, weil sie die (für sich oder die Gesellschaft) angestrebten Vorteile nicht erzielen können; den ProjektgegnerInnen nicht, weil sie sich mit erheblichem Aufwand an Engagement und Geld einbringen müssen, und dies häufig in ihrer persönlichen Freizeit.
- *Die ProjektgegnerInnen in den Entscheidungsfindungsprozess einbeziehen*: Sinnvoll könnte eine stärkere Einbindung der GegnerInnen sein, und zwar aktiv durch die BefürworterInnen und möglichst bereits in der Planungsphase eines Projekts. Dies könnte auch dazu beitragen, Konflikte in rechtsstaatliche Bahnen zu lenken. Wenn man somit jedoch die GegnerInnen stärkt (die a priori meist in der schwächeren Position sind), bedeutet das faktisch eine Abtretung von Macht. Die BefürworterInnen müssten dann bereit sein, zur Kenntnis zu nehmen, dass diverse Projekte nur in adaptierter Form oder auch gar nicht realisiert werden, weil relevante Interessen einer möglichen ökonomischen Sinnhaftigkeit entgegenstehen. De facto müssen sie das aber auch jetzt schon zur Kenntnis nehmen (z. B. Ennsnahe Trasse, Hainburg). Nicht bewährt hat sich die Anwendung von Gewalt. Seit Hainburg wird von Seiten der ProjektbefürworterInnen (bzw. der Regierung) mit Gewaltanwendung auch zurückhaltender umgegangen. Das von direkter Gewalt freie Aufzwingen des eigenen Willens hat sich ebenso wenig bewährt. Der Versuch, mit frühzeitigen Baumaßnahmen vollendete Tatsachen zu schaffen und so den Konflikt im eigenen Interesse abzukürzen, erweist sich leicht als konfliktverstärkend und damit als kontraproduktiv. Tendenziell erfolgreicher scheinen die GegnerInnen mit einer solchen Strategie zu sein (z. B. in Form dauerhafter Baustellenbesetzungen). Allerdings ziehen sie damit den Konflikt in die Länge und binden ihre eigene Energie. Konstruktiver für beide Seiten wäre ein dialogisches Vorgehen: gezielte Einbindung der AnrainerInnen (durch Informationsveranstaltungen, Diskussionsrunden etc.) oder der Versuch, im Rahmen einer Mediation einen Interessenausgleich zu erzielen.
- *Verbindlichkeit erhöhen*: Als eine Art Gegenleistung zur Einbindung der ProjektgegnerInnen könnten die BefürworterInnen fordern, dass die Verbindlichkeit der Entscheidungen bei zugesagten Projekten steigt. Ein Regierungswechsel oder eine Baustellenblockade sollten nicht langjährige Planungen hinfällig machen. Qualitativ hochwertige Infrastrukturpolitik braucht Langfristigkeit, Konsistenz und Berechenbarkeit; und es müssen Strategien entwickelt werden, dies unabhängig vom wechselhaften tagespolitischen Geschehen zu garantieren.

Literatur

- Aiginger, Karl (2004) *Wirtschaftswachstum: Grundvoraussetzung für Wohlfahrtszuwachs*. In: WISO, Nr. 3, 25–32.
- Androsch, Hannes (2005) *Österreich als Verhinderungsweltmeister?* Vortrag im Wirtschaftswissenschaftlichen Beirat der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik am 27. 4. 2005. Wien.
- Bach, Stefan u. a. (1994) *Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum*. In: DIW Beiträge zur Strukturforschung, Heft 151, 10–15.
- Baßeler, Ulrich u. a. (1991) *Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft*. Köln.
- Burkart, Roland (1995) *Verständigungsorientierte Standorte*. In: Niederösterreichisches Abfalljournal. Sondernummer der Zeitschrift »Umwelt & Gemeindeg«, Nr. 3, 30.
- Burkart, Roland (1996) *Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. Der Dialog als PR-Konzeption*. In: Bentele, Günter u. a. (Hg.) *Dialogorientierte Unternehmenskommunikation: Grundlagen – Praxiserfahrungen – Perspektiven*. Berlin, 245–270.
- Felderer, Bernhard/ Schuh, Ulrich (2005) *Wachstum und Beschäftigung durch Infrastrukturinvestitionen*. IHS-Bericht Nr. 40.195. Wien.
- Gottweis, Herbert (2000) *Politische Mobilisierung. BürgerInnenbewegung und Ansätze zur Ausbildung neuer Organisationsformen von Politik in Österreich*. In: Forum Politische Bildung (Hg.) *Zum politischen System Österreich. Zwischen Modernisierung und Konservatismus* (Informationen zur Politischen Bildung, Bd. 17). Wien/ Innsbruck/ München, 60–67.
- Gutschik, Reinhold/ Horvath, Patrick/ Weinzierl, Rupert (2006) *Kosten und Konsequenzen der Verhinderung und Verzögerung von Infrastrukturprojekten in Österreich von 1976–2006*. Forschungsbericht zum Projekt Nr. 11.389 des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank (Projektleitung: Hans Seidel). Wien.
- Habermas, Jürgen (1992) *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a. M.
- Hayden, Martin (2002) *Bautechnische Dokumentation des Bauloses LT 25 im Projekt Lainzer-Tunnel*. Diplomarbeit an der Universität für Bodenkultur Wien.
- Hofmann, Regine (2000) *Verkehrsprojekte in der Region Wien. Eine Analyse des Projektmanagements im Verkehrsbereich*. Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien.
- Knoll, Norbert (2004) *International orientierte Unternehmen in Österreich, Rahmenbedingungen für Steuerungsfunktionen und Forschungskompetenz*. WIFO-Studie im Auftrag der Austrian Business Agency, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit sowie der Vereinigung der Österreichischen Industrie. Wien.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy*. New Haven.
- Mahlberg, Bernhard/ Schneider, Herwig (2004) *Die Bedeutung einer gesicherten Stromversorgung am Wirtschaftsstandort Österreich. Volkswirtschaftliche Effekte*. Vortrag im Industriewissenschaftlichen Institut am 25. 11. 2004. Wien.
- Marchart, Oliver (2000) *Drei Formen der Zivilgesellschaft. Radikale Demokratie und die Rolle der Philosophie*. In: Stoller, Silvia u. a. (HgInnen) *Philosophie in Aktion. Demokratie, Rassismus, Österreich*. Wien, 11–27.
- Piekenbrock, Dirk (Red.) (2007) *Gabler Kompakt-Lexikon Volkswirtschaft*. Wiesbaden.
- Prattes, Gernot (1998) *Rechtliche Aspekte des Straßenbaues am Beispiel B 146, Ennstalstraße*. Diplomarbeit an der Universität Graz.
- Siedl, Andreas (2002) *Analyse des »Projektmarketings« am Beispiel Semmering-Basistunnel und Lainzer Tunnel*. Diplomarbeit an der Technischen Universität Wien.
- Stenitzer, Elisabeth (1994) *Der Konflikt um Hainburg. Eine Chronologie der Ereignisse und deren Auswirkungen auf das politische System Österreichs*. Diplomarbeit an der Universität Wien.

Internet-Adressen

<http://historisch.apa.at>
<http://oesterreich.orf.at>
<http://www.bmvit.gv.at>
<http://www.buergerinitiative.at>
<http://www.diepresse.com>
<http://www.hetzendorf.at>
<http://www.hl-ag.at>
<http://www.ris.bka.gv.at>
<http://www.verbund.at>
<http://www.wien.gv.at>

Kontakt:
office@wiwipol.at